

Ökonomische Wirkungen des Umwelthaftungsgesetzes

Reimund Schwarze
rschwarze@diw.de

Führt die zivilrechtliche Umwelthaftung in einem technisch und naturwissenschaftlich komplexen Bereich wie dem Umweltschutz zu einer Stärkung des Verursacherprinzips und zu erhöhter Sorgfalt, oder läuft sie hier ins Leere? Diese Frage beschäftigt Umweltjuristen und Umweltökonom intensiv seit der Einführung des Umwelthaftungsgesetzes (UmweltHG) im Jahre 1991. Sie hat eine aktuelle Brisanz durch die neue Umwelthaftungsrichtlinie der EU, die eine in Einzelpunkten, etwa der Haftung für Biodiversitätsschäden, weitergehende Umwelthaftung EU-weit einführt.

In diesem Beitrag wird untersucht, ob das UmweltHG zu einer Internalisierung von Umweltschäden, d. h. zur Umsetzung des Verursacherprinzips, und zu einer messbaren Verbesserung der Störfallvorsorge geführt hat. Dies geschieht auf der Grundlage einer Beobachtung der Rechts- und Versicherungspraxis sowie der Störfallstatistik des Umweltbundesamtes. Es zeigt sich ein ambivalenter Befund: Zum einen hat – bei wenigen erfolgreichen Umweltklagen – die Verbreitung der neuen Umwelthaftpflichtversicherung in den vergangenen zehn Jahren stark zugenommen; zum anderen ist kein Rückgang der Unfälle und Schäden im gleichen Zeitraum erkennbar, das heißt, es ist eine Internalisierungswirkung ohne messbare Präventionswirkung zu beobachten. Dieses Ergebnis kann darauf zurückgeführt werden, dass bereits zuvor durch gesetzliche Regelungen zur Anlagensicherheit anspruchsvolle Sicherheitsniveaus erreicht wurden.

Eckpunkte des Umwelthaftungsgesetzes

Das UmweltHG ist die einzige Regelung des vielschichtigen Systems der deutschen Umwelthaftung,¹ die ausdrücklich und vorrangig auf die Prävention von Umweltschäden zielt. In der Begründung des Gesetzgebers zum UmweltHG heißt es: Das Gesetz soll „die Rechtsstellung des Geschädigten nachhaltig verbessern, Umweltschadensverursacher dazu veranlassen, schadensvermeidende Maßnahmen zu ergreifen, [und] durch die Belastung umweltgefährdender Produktionsprozesse zu einer Verteuerung der betroffenen Produkte und Dienstleistungen am Markt beitragen“ sowie darüber vermittelt „umweltgefährdende Produktionsprozesse zurückdrängen und schadensvermeidende Maßnahmen dort durchsetzen, wo sie am kostengünstigsten sind“.²

Im Zentrum des Gesetzes steht eine umfassende, allerdings auf spezielle Anlagen und deren Betrieb eingeschränkte Umweltgefährdungshaftung.³ Ihre Wirkung wird durch eine Kausalitätsvermutung für Umweltschäden verstärkt, also durch eine Beweiserleichterung zugunsten des Umweltklägers.⁴ Diese Kausalitätsvermutung kann vom Beklagten nur durch bestimmte, im Gesetz näher definierte Darlegungen entkräftet werden; dazu zählt insbesondere die Einhaltung des sogenannten Normalbetriebs, d. h. des störungsfreien Betriebs im Rah-

men der Auflagen der Betriebsgenehmigung.⁵ Eine Verbesserung der Geschädigtenposition ergibt sich auch daraus, dass das UmweltHG die Auskunftspflichten der Betreiber umweltgefährdender Anlagen und der Umweltbehörden gegenüber dem Umweltkläger erweitert. Eine verpflichtende Deckungsvorsorge der Betreiber sichert darüber hinaus die Durchsetzbarkeit der Entschädigungsansprüche von Opfern.

Prima facie erscheint das UmweltHG damit als ein scharfes und zielführendes Haftungsregime.

¹ Dazu zählen als zivilrechtliche Haftungsregeln neben dem Umwelthaftungsgesetz die Gefährdungshaftung des Wasserhaushaltsgesetzes (§ 22 WHG), die Deliktshaftung aus § 823 BGB und die Haftungsregeln des Nachbarschaftsrechts (§§ 906, 1004 BGB).

² Entwurf eines Umwelthaftungsgesetzes von 1990, Bundestagsdrucksache 11/7104 – Begründung zu A. Allgemeiner Teil.

³ Sie lautet: „Wird durch eine Umwelteinwirkung, die von einer der im Anhang 1 genannten Anlagen ausgeht, jemand getötet, sein Körper oder seine Gesundheit verletzt oder eine Sache beschädigt, so ist der Inhaber der Anlage verpflichtet, dem Geschädigten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.“ (§ 1 UmweltHG)

⁴ Sie lautet: „Ist eine Anlage nach den Gegebenheiten des Einzelfalls geeignet, den entstandenen Schaden zu verursachen, so wird vermutet, dass der Schaden durch diese Anlage verursacht ist. Die Eignung im Einzelfall beurteilt sich nach dem Betriebsablauf, den verwendeten Einrichtungen, der Art und Konzentration der eingesetzten und freigesetzten Stoffe, den meteorologischen Gegebenheiten, nach Zeit und Ort des Schadenseintritts und nach dem Schadensbild sowie allen sonstigen Gegebenheiten, die im Einzelfall für oder gegen die Schadensverursachung sprechen.“ (§ 6 Abs. 1 UmweltHG)

⁵ In § 6 Abs. 2 UmweltHG heißt es: „Absatz 1 findet keine Anwendung, wenn die Anlage bestimmungsgemäß betrieben wurde und auch keine Störung des Betriebs vorliegt.“

Ökonomische Erwartungen an das Umwelthaftungsgesetz

Die Umwelthaftung erfüllt aus ökonomischer Sicht zwei Funktionen, und zwar

- die Verhinderung von Umweltschäden (Prävention) und
- die Anlastung externer – d. h. zuvor von den Opfern getragener – Kosten beim Verursacher (Internalisierung).

Die Präventionswirkung der Umwelthaftung zeigt sich im Umfang unfallverhütender Maßnahmen bzw. in den dadurch bewirkten Veränderungen der Unfallhäufigkeit und/oder der Schadenshöhe. Die Internalisierungswirkung des Umwelthaftungsgesetzes wird sichtbar in der Zahl erfolgreicher Umwelthaftungsklagen⁶ und in der Verbreitung der Umwelthaftplichtversicherung.

Empirische Befunde zur Internalisierungswirkung des Umwelthaftungsgesetzes

Eine Betrachtung der Rechtsprechung in den letzten zehn Jahren zeigt, dass die Internalisierungswirkung des Umwelthaftungsgesetzes durch Schadensersatzklagen nur sehr gering ist. Seit Verabschiedung des UmweltHG sind insgesamt nur fünf

Gerichtsentscheidungen auf der Grundlage dieses Gesetzes ergangen;⁷ lediglich eine fiel zugunsten der Kläger aus, vier wurden abschlägig beschieden. Das Echo auf diese Rechtsprechung in der juristischen Literatur ist geteilt. Manche Kommentatoren sehen Fortschritte, andere hingegen Stagnation oder sogar Rückschritte.⁸ Die Rechtspraxis zeigt sich damit nach zehn Jahren unverändert, denn auch vor Einführung des UmweltHG waren Umweltklagen insgesamt selten und nicht oft erfolgreich.

⁶ In der Zahl erfolgreicher Klagen drückt sich die Durchsetzbarkeit von Schadensersatzansprüchen vor Gericht aus. Sie sagt aber nur wenig über die Präventionswirkung der Haftung aus. Eine geringe Klagezahl kann sowohl als Ausdruck einer Klageapathie und damit einer misslungenen Prävention gewertet werden als auch als Ausdruck weniger Schäden und damit einer gelungenen Prävention. Eine Klärung in dieser Frage kann nur empirisch auf der Grundlage der Beobachtung von Unfallzahlen erfolgen. Dies ist das Vorgehen weiter unten in diesem Bericht.

⁷ Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport 1993, S. 598 ff.; Versicherungsrecht 1995, S. 551; Neue Juristische Wochenschrift 1997, S. 2748 ff.; Neue Juristische Wochenschrift 1998, S. 3720 ff.; Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport 2002, S. 26 ff.

⁸ So bilanziert Salje, dass sich „die Bemühungen des Bundesumweltministeriums, die Haftungskonzeption des WHG (Gefährdungshaftung) auf Boden und Luft zu erstrecken, nicht realisiert haben“; dagegen wertet Wagner das erfolgreiche Einzelurteil als „wertvolle Leitlinie für den Umwelthaftungsprozeß“. Gottwald urteilt, das UmweltHG gäbe dem Umwelkläger „Steine statt Brot“. Vgl. Peter Salje: Neuere Entwicklungen der Haftung für Gewässerschäden. In: Produkt- und Umwelthaftplicht international, Nr. 3, 2000, S. 90–97; Gerhard Wagner: Anmerkungen zum BGH-Urteil vom 17. 6. 1997. In: Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht, Nr. 1, 1998, S. 83–86; Peter Gottwald: Die Schadenszurechnung nach dem Umwelthaftungsgesetz. In: Dieter Medicus und Hans-Joachim Mertens (Hrsg.): Festschrift für Hermann Lange zum 70. Geburtstag am 24. 1. 1992. Stuttgart 1992, S. 447–467.

Tabelle 1

Übersicht über gesetzliche Neuregelungen zur Anlagensicherheit 1993 bis 2002

Regelung	Jahr	Regelungsinhalt
Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV)	2002	Erstellung eines umfassenden Schutzkonzeptes für explosionsgefährdete Bereiche in überwachungsbedürftigen Anlagen
7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG)	2002	Anpassung der Begrifflichkeiten und Zielvorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes an die EU-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG), Ziel einer nachhaltigen integrierten Gewässerbewirtschaftung, Maßnahmenprogramme zur Störfallvorsorge i. w. unverändert zu § 19g ff. WHG
Artikelgesetz	2001	Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz
Novelle der Länderverordnungen über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (VawS)	2001	Verknüpfung von Prüfpflichten mit dem Öko-Audit, neue Anforderungskataloge für technische Einrichtungen
5. Novelle des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG), verbundene Novelle der Störfallverordnung (2000)	1998	Übergang vom Anlagen- zum Betriebsbereichskonzept, verbundene Ausweitung der Störfallsicherheitsstandards auf nicht genehmigungspflichtige Anlagen, Einführung neuer Kategorien von Gefahrstoffen, Einrichtung eines betrieblichen Sicherheitsmanagementsystems, Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie (96/82/EG)
Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)	1996	Verhütung von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren (Stand der Technik), Einrichtung eines betrieblichen Sicherheitsmanagementsystems
Chemikalienverbotsverordnung (ChemVerbotsV)	1996	Verbot und Beschränkungen für Gefahrstoffe
6. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) mit Musteranlagenverordnung (Muster-VawS)	1996	Auflagen für Anlagen zum Herstellen, Behandeln und Verwendung von wassergefährdenden Substanzen, Bestellung von Gewässerschutzbeauftragten etc. (mehrjähriger Prozess der Umsetzung durch Anlagenverordnungen der Länder)
Novelle der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV), verbundene neue Technische Regeln für Gefahrstoffe (TRGS)	1994	Regeln zur Inverkehrbringung, Kennzeichnung und Umgang mit Gefahrstoffen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

DIW Berlin 2004

Gewandelt hat sich dagegen die Versicherungspraxis. Das gilt sowohl für die Policenstruktur wie auch für die Versicherungsdichte. Wurde in den 70er Jahren das Umweltrisiko unbesehen und zeitweilig sogar untarifiert als „Beigabe“ zur allgemeinen Betriebshaftpflicht versichert, so finden wir heute im Umwelthaftpflichtmodell (UHM) der Industrieversicherer ein differenziertes System der Versicherung von Einzelanlagen mit strengen Vorschriften gegen den Versicherungsmissbrauch und relevanten Selbstbehalten (z. B. im Bereich der Eigenschäden). Der Vertragsabschluss erfolgt erst nach der Durchführung von Sicherheits-Audits und Risikoberatungen vor Ort.⁹ Viele deutsche Industrieversicherer haben dazu eigene oder unabhängige Risikoberatungsunternehmen gegründet und EDV-gestützte Modelle zur Risikoanalyse vor Ort auch für kleine und mittlere Betriebe entwickelt.¹⁰

Die Bereitschaft der Unternehmen zum Abschluss der UHM-Police ist – trotz der ausgebliebenen „Klagewelle“ – hoch. Bis 2001 wurden für rund 140 000 Anlagen Verträge auf UHM-Basis abgeschlossen. Davon sind weniger als 1 % deckungspflichtige Anlagen, das heißt, fast all diese Abschlüsse sind freiwillige Versicherungen. Die durch das UmweltHG angestoßenen Änderungen in der Versicherungspraxis zeigen damit eine Ausstrahlungswirkung im gesamten Bereich der industriellen Störfallversicherung.

Dies wirft die Frage auf, weshalb ein Gesetz, das für die Unternehmen nur eine geringe Haftungsgefahr bedeutet, eine solch nachhaltige Versicherungsnachfrage auslösen konnte. Eine mögliche

Antwort liegt in der starken Verunsicherung der Unternehmen über den genauen Rechtsinhalt und die praktischen Folgen des UmweltHG. Bestärkt wird diese Unsicherheit dadurch, dass das UmweltHG in einen dynamischen sicherheits- und versicherungspolitischen Kontext eingebettet ist, also z. B. durch zahlreiche gesetzliche Neuregelungen zur Anlagensicherheit überlagert wird. Einen Überblick gibt Tabelle 1.

Empirische Befunde zur Präventionswirkung des Umwelthaftungsgesetzes

Die empirischen Analysen zu den Präventionswirkungen des Umwelthaftungsgesetzes sind bis heute lückenhaft. Im Folgenden wird ein Überblick über die bisherigen Studien gegeben (Tabelle 2) und über neue Trends in der Störfallstatistik der Versicherungswirtschaft und des Umweltbundesamtes berichtet.

Feess-Dörr, Prätorius und Steger¹¹ untersuchten die betrieblichen Strategien zur Bewältigung von Umwelthaftungsrisiken vor der Einführung des Um-

⁹ Zu Einzelheiten vgl. Patricia Döring: Haftung und Haftpflichtversicherung als Instrumente einer präventiven Umweltpolitik. Berlin 1999, S. 155 ff.; Reimund Schwarze: Risikopolitische Instrumente zur Kontrolle des moralischen Risikos bei verdeckten Langzeitschäden am Beispiel der Umwelthaftpflichtversicherung. In: Leo Männer (Hrsg.): Langfristige Versicherungsverhältnisse. Ökonomie, Technik, Institutionen. Karlsruhe 1997, S. 331–353.

¹⁰ Vgl. z. B. Joachim Vogel: Anwendung des Umwelthaftpflicht-Modells im Breitengeschäft (Teil I). In: Versicherungswirtschaft, Bd. 50, 1995, S. 1207–1212.

¹¹ Eberhard Feess-Dörr, Gerhard Prätorius und Ulrich Steger: Umwelthaftungsrecht. 2. Aufl. Wiesbaden 1992.

Tabelle 2

Empirische Analysen der Präventionswirkung des UmweltHG

Autor(en)	Zeitraum	Methodik	Stichprobe	Ergebnisse
Feess-Dörr, Prätorius, Steger (1992)	1988–1989	Befragung zur Risikovorsorge und Haftungserwartung	10 große Unternehmen der Chemieindustrie	Keine Veränderungen bei der Risikovorsorge wegen erreichten hohen Sicherheitsniveaus, aber erwarteter Anstieg der Ersatzansprüche
Küpper (1996)	1991–1994	Befragung zu Umweltschutzinvestitionen	30 Unternehmen der Eisen-, Blech- und metallverarbeitenden Industrie	Keine zusätzlichen freiwilligen Umweltschutzinvestitionen
Herbst (1996)	1992–1993	Befragung zur Risikovorsorge und Versicherungspraxis	27 Unternehmen der Industrie und der Versicherungswirtschaft	Keine Veränderungen der Produktion oder der Risikovorsorge wegen betrieblich organisatorischer Trennung von Haftung und Produktion und geringer Kostenwirksamkeit der Haftung
Bartsch (1998)	1986–1993	Aktienkursentwicklung nach Ereignissen im Zusammenhang mit dem UmweltHG	Chemische Industrie	Kein signifikanter Einfluss auf die Kursentwicklung und die Gewinnerwartung, kein erhöhtes Investitionsrisiko
Schwarze (1998)	1993–1997	Trends bei industriellen Haftpflichtschäden und Störfällen, Korrelation mit Ausbreitung der Umwelthaftpflichtversicherung	Schadensstatistik der Versicherungswirtschaft, Störfallstatistiken des UBA und des StatBA	Signifikanter Trend zu einer sinkenden Störfallhäufigkeit korreliert mit Durchsetzung des Umwelthaftpflichtversicherungsmodells

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

DIW Berlin 2004

weltHG und Änderungen im Hinblick auf die Einführung der Umweltgefährdungshaftung. Dies geschah mithilfe von strukturierten Interviews bei zehn großen Betrieben der chemischen Industrie im Zeitraum November 1988 bis Januar 1989. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung lauten:

1. Die befragten Unternehmen planen keine grundlegenden Veränderungen bei der Risikovorsorge im Bereich von Anlagen, Produktion und Produkten. Die bestehenden Anstrengungen in diesem Bereich werden auch nicht mit Blick auf das kommende UmweltHG intensiviert, da das erreichte Sicherheitsniveau bereits als sehr hoch eingeschätzt wurde.
2. Der Bedarf an zusätzlicher Risikovorsorge wird von den Unternehmen unterschiedlich eingeschätzt. Während Großunternehmen auf ein funktionierendes Sicherheitsmanagement verweisen, sehen kleinere und mittlere Betriebe zum Teil noch erhebliche Defizite in diesem Bereich. Diese sind aber nach Auffassung der betroffenen Unternehmen hauptsächlich eine Folge von Defiziten in der Umsetzung des Auflagenrechts.
3. Die Unternehmen erwarten durch die Verschärfung der Umwelthaftung einen wachsenden Aufwand bei der Abwicklung von Umweltschäden durch eine restriktivere Handhabung von Kulanzen- oder Vergleichsregelungen und einen Anstieg der Ersatzansprüche.

Im Ergebnis wurden damit Veränderungen durch das UmweltHG lediglich bei der Schadensregulierung, nicht aber bei der Schadensverhütung erwartet.

Im Auftrag der EU-Kommission wurden in mehreren Studien die ökonomischen Auswirkungen der Umwelthaftung untersucht.¹² Im Rahmen der Deutschlandstudie wurde eine Befragung zum Investitionsverhalten von Unternehmen der Eisen-, Blech- und metallverarbeitenden Industrie (EBM-Industrie) vor dem Hintergrund des neuen UmweltHG durchgeführt.¹³ Das wichtigste Ergebnis dieser Befragung lautet, dass bei dem schon erreichten hohen Niveau der Investitionen keine zusätzlichen freiwilligen Umweltschutzinvestitionen durch das UmweltHG induziert wurden.¹⁴

Herbst¹⁵ untersuchte die vom UmweltHG ausgehenden Anreize für die betriebliche Risikopolitik. Die Studie beruht auf Befragungen von Industrieunternehmen und Verbänden im Zeitraum 1992 bis 1993. Im Ergebnis erwarten nur wenige Unternehmen, dass die veränderten Haftungsnormen zu

Veränderungen der Produktion oder zu einer Verbesserung der betrieblichen Risikopolitik führen. Diese Skepsis wird getragen durch die verbreitete organisatorische Trennung von Haftung und Sicherheitstechnik in der Betriebsorganisation sowie durch die Tatsache, dass der durch das Umwelthaftungsrecht erfasste Teil der Umweltschäden gering ist (weniger als 1 % der durchschnittlichen Schadenskosten). Bezogen auf die gesamten Umweltschutzkosten beträgt dieser Anteil sogar weniger als 1 %. Die gesamten Umweltschutzkosten machen ihrerseits nur einen geringen Teil der Gesamtkosten eines Unternehmens aus (weniger als 5 %).

Bartsch¹⁶ analysierte die Aktienkursentwicklung nach drei wichtigen Ereignissen im Zusammenhang mit dem UmweltHG. Die betrachteten Ereignisse sind der Sandoz-Unfall (1986), die Ankündigung einer verschärften Umwelthaftung in Deutschland (1989) und die Verabschiedung des UmweltHG (1990). Untersucht wurden die Kurse von ausgewählten Firmen der chemischen Industrie, von denen angenommen wurde, dass sie besonders stark von einer Verschärfung der Umwelthaftung betroffen wären. Die beiden wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung lauten:

1. Die Kursentwicklung der betroffenen Unternehmen weist in zeitlicher Nähe zu den genannten Ereignissen keine signifikanten Unterschiede zur normalen Kursentwicklung auf.
2. Das Investitionsrisiko beim Kauf von Aktien der chemischen Industrie hat sich in zeitlicher Nähe zu den Ereignissen nicht signifikant verändert.

Schwarze¹⁷ misst in seiner Studie die Präventionswirkung des UmweltHG auf der Grundlage der Schadens- und Unfallentwicklung in der Umwelt-

¹² Eine Zusammenfassung der Studien gibt Sven Erichsen: Ökonomische Auswirkungen von Umwelthaftungssystemen. In: Versicherungsrecht, Heft 10, 1997, S. 413–420. Die EU-Kommission selbst beruft sich im Richtlinienentwurf auf eine Studie von David Austin und Anna Alberini: An Analysis of the Preventive Effect of Environmental Liability. Study commissioned by DG ENV of the European Commission. Brüssel 2000 (www.europa.eu.int/comm/environment/liability/preventive.htm). In dieser Studie heißt es (aber) zusammenfassend: „Our work suggests that states' liability policies toward environmental damages may exert some slight, additional pressure to reduce emissions of the most toxic industrial chemicals. The evidence of the effect of strict liability is suggestive but not strongly significant statistically“ (a. a. O., S. 26/27).

¹³ Georg Küpper: Welchen Einfluß haben Haftung und Versicherung auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen im Umweltbereich? In: Betriebs-Berater, Bd. 51, 1996, S. 541–544.

¹⁴ Als freiwillige Umweltschutzinvestitionen wurden dabei solche Investitionen bezeichnet, die „nicht vom Gesetzgeber (Immissionsschutz, Gewerbeaufsicht etc.) erzwungen wurden“.

¹⁵ Christian Herbst: Risikoregulierung durch Umwelthaftung und Versicherung. Berlin 1996.

¹⁶ Elga Bartsch: Liability for Environmental Damages: Incentives for Precaution and Risk Allocation. Tübingen 1998.

¹⁷ Reimund Schwarze: Prävention von Umweltschäden durch Umwelthaftung? Eine theoretische und empirische Analyse des Umwelthaftungsgesetzes. In: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 49, 1998, S. 198–219.

haftpflichtversicherung sowie der Störfälle, die bei der Zentralen Meldestelle für Störfälle und Störungen in verfahrenstechnischen Anlagen (ZEMA) beim Umweltbundesamt und beim Statistischen Bundesamt (LTWS-Statistik) erfasst werden. Danach sank im Zeitraum 1993 bis 1997 die Unfallwahrscheinlichkeit; gleichzeitig war eine beschleunigte Durchsetzung der neuen Umwelthaftpflichtpolice zu beobachten.

Dieser Zusammenhang lässt sich jedoch für einen längeren Betrachtungszeitraum (1993 bis 2002) nicht aufrechterhalten. Abbildung 1 zeigt dies für die Schadens- und Prämienentwicklung sowie die Schadensquote (Schäden je Euro Prämienaufkommen) in der Umwelthaftpflichtsparte (geschätzt auf Basis der Beobachtungen eines großen deutschen Versicherers). Der leicht fallende Trend bei den Schäden ist nur schwach bestimmt ($R^2 = 0,1742$) und korreliert nicht mit dem Prämienaufkommen.

Die Entwicklung der bei der ZEMA gemeldeten Störfälle und Betriebsstörungen (Abbildung 2) zeigt sogar einen steigenden Störfalltrend.¹⁸ Bezogen auf die Zahl der Betriebe stieg die Zahl der Unfälle (Summe aus Störfällen, Betriebsstörungen und Stofffreisetzungen) seit 1996 kontinuierlich. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich

im Jahre 2000 die Bezugsbasis dieser Beobachtung geändert hat (Anlagen wurden durch Betriebsbereiche ersetzt), so dass im Übergang von 1999 auf 2000 ein Vergleich erschwert ist. Die Richtung der Änderungen zeigt aber eine signifikante Zunahme der normierten Ereigniszahl.¹⁹

Übereinstimmend zeigen die empirischen Analysen, dass das Umwelthaftungsgesetz zu keiner nachhaltigen Verbesserung der Prävention von industriellen Störfällen geführt hat. Die gedämpften Erwartungen der Unternehmen in den Befragungen von Feess-Dörr et al. und Herbst werden durch diese Trends bestätigt. Damit rücken die von den befragten Unternehmen genannten Gründe – erreichtes hohes Niveau der Sicherheit und geringe Kostenwirkung der Haftung – in den Vordergrund der Erklärung: Ist ein hoher Sicherheitsstand erreicht, reagieren die Unfallzahlen kaum auf zusätzliche Vorsorge, so dass die Haftung als zusätzlicher ökonomischer Anreiz keine eigenständige Lenkungswirkung entfaltet.

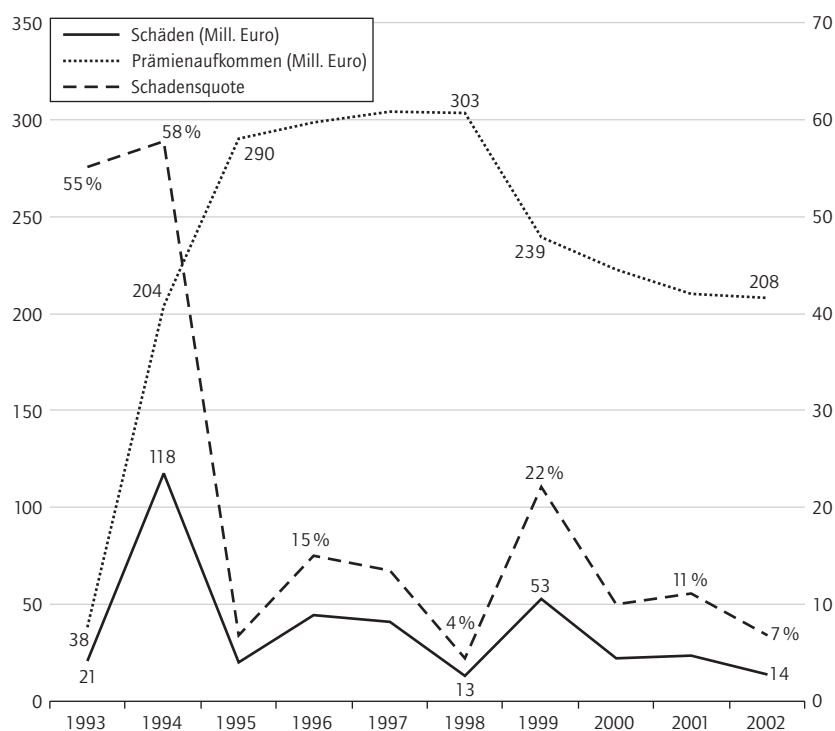
Fazit

Das Umwelthaftungsgesetz hat die selbst gesteckten ökonomischen Ziele nur teilweise erreicht. Es hat zu einer grundlegenden Änderung der Versicherungspraxis – bei weitgehend unveränderter Rechtspraxis – geführt. Die Internalisierungswirkung durch die Umwelthaftpflicht-Versicherung ist bei der erreichten hohen Versicherungsdichte beträchtlich. Das UmwelthG hat aber nicht eine messbare Verbesserung der Risikovorsorge in den Betrieben mit sich gebracht. Das zeigen bei langfristiger Betrachtung alle vorliegenden empirischen Untersuchungen.

Hat das Gesetz deshalb versagt, so dass man es im Zuge der allseitigen Deregulierungsbemühungen abschaffen sollte? Diese Schlussfolgerung wäre angesichts der immer noch schwachen Datenlage und des Teilerfolgs bei der Internalisierung verfehlt. Es ist vielmehr an der Zeit, die ökonomischen Erwartungen an die Umwelthaftung zu korrigieren. Das Umwelthaftungsgesetz ist nur ein Baustein einer integrierten Anlagensicherheitspolitik auf hohem Niveau. Es bewegt die Betriebe zur Abkehr von einer typischen organisatorischen Praxis: der

Abbildung 1

Prämien- und Schadensentwicklung in der Umwelthaftpflichtversicherung



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

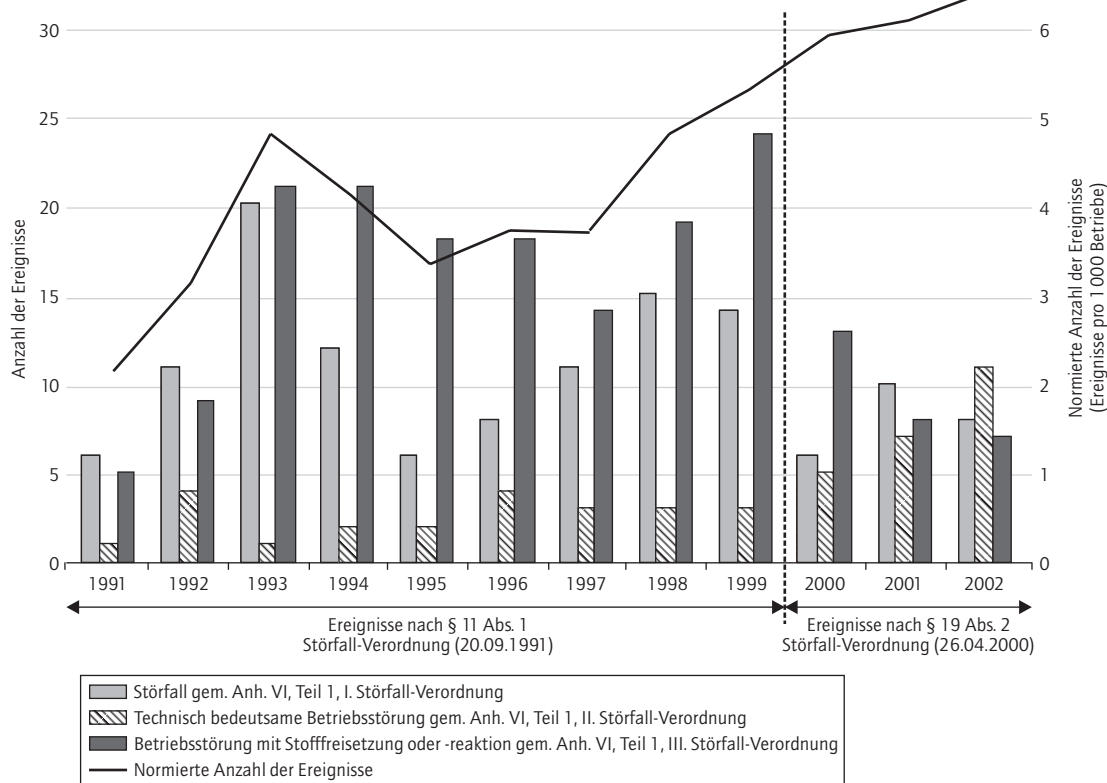
DIW Berlin 2004

¹⁸ Zentrale Melde- und Auswertungsstelle für Störfälle und Störungen in verfahrenstechnischen Anlagen beim Umweltbundesamt: Jahresbericht 2002. Berlin 2004, S. 7.

¹⁹ Die normierte Ereigniszahl setzt die Anzahl der Ereignisse ins Verhältnis zur Grundgesamtheit der Anlagen (bis 1999) bzw. der Betriebsbereiche (ab 2000). Sie erfasst neben Störfällen auch andere meldepflichtige Ereignisse (sog. „Beinahe-Störfälle“). Die größte Nähe zum Störfallkonzept des UmwelthG weisen die Störfallmeldungen gemäß Anhang IV Teil 1 Nr. 1 der Störfallverordnung (jeweils erste Säule in Abbildung 2) auf. Auch diese zeigen keinen fallenden Trend.

Abbildung 2

Störfallstatistik 1991 bis 2002



Quelle: ZEMA Jahresbericht 2002. Berlin 2004.

DIW Berlin 2004

Trennung von „technischer“ Risikovorsorge einerseits und „rechtlich-finanzieller“ Abwicklung von Außenansprüchen an das Unternehmen andererseits. Mit dem Umwelthaftungsgesetz wurde deutlich, dass Anlagensicherheit vor potentiellen Klagen schützen und Versicherungskosten sparen

kann. Durch eine systematische Verknüpfung der Umwelthaftung mit dem Öko-Audit, z. B. durch die Gewährung von Prämiennachlässen bei einem erfolgreichen Öko-Audit, könnte dieser Effekt noch verstärkt werden.



Hinweis auf eine Veranstaltung

SESSA Konferenz

„Ensuring Sustainable EU Electricity Enlargement“

9. und 10. Dezember 2004

Technische Universität Berlin

Straße des 17. Juni 135, Raum H 3005, 10623 Berlin

Das DIW Berlin veranstaltet gemeinsam mit der Technischen Universität Berlin die SESSA Konferenz „Ensuring Sustainable EU Electricity Enlargement“.

SESSA ist ein europaweites Forschungsprogramm zu den Reformen der Elektrizitätsmärkte, das im Zuge des 6. EU-Rahmenprogramms gefördert wird. Es umfasst neben 20 wissenschaftlichen Forschungsteams auch über 40 Interessenvertreter aus Energieministerien, Energieunternehmen und Regulatoren.

Ziel dieser Konferenz ist es, die Perspektiven und Herausforderungen der Elektrizitätsmarktreformen in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zu durchleuchten sowie die Situation der drei Kandidatenländer Rumänien, Bulgarien und Kroatien zu begutachten. Im Zuge der Konferenz werden daher sowohl theoretische und rechtliche Aspekte der bevorstehenden Liberalisierung aufgezeigt als auch praktische Beispiele und Anregungen aus den jeweiligen Ländern präsentiert.

Kontakt

Christian von Hirschhausen, DIW Berlin
Tel. 030 - 897 89-343, E-Mail: sessa@diw.de

Weitere Informationen finden sich unter:

www.diw.de/english/produkte/veranstaltungen/sessa

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dr. habil. Björn Frank
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

(unverbindliche Preisempfehlungen)
Jahrgang Euro 120,-
Einzelheft Euro 11,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin